LE POINT EN RECHERCHE

Octobre 2001 Série socio-économique 91

INCIDENCE DES DROITS D'UTILISATION MUNICIPAUX SUR LES APPARTEMENTS ACCESSOIRES

Introduction

La recherche dont il est ici question a été entreprise grâce à une subvention obtenue aux termes du Programme de subventions de recherche de la SCHL. Ce programme fournit une aide financière aux chercheurs canadiens qui veulent étudier des sujets liés à l'habitation cadrant avec les priorités établies par la SCHL. Toutefois, cette recherche a été entièrement réalisée à l'extérieur de la SCHL et ne reflète pas nécessairement le point de vue de la Société.

Le rapport met l'accent sur le débat entourant l'imposition de droits d'utilisation aux appartements accessoires aménagés dans des maisons individuelles. À l'heure actuelle, le mode d'évaluation des droits d'utilisation varie considérablement. En effet, chaque municipalité détermine comment ces droits sont calculés et dans quelle mesure ils correspondent à l'utilisation des services. Les propriétaires-occupants de maisons comportant un appartement accessoire s'opposent aux droits d'utilisation, parce qu'ils estiment que ces droits ne sont pas équitables et qu'ils ne traduisent pas exactement l'utilisation du service. Les groupes de locataires contestent aussi ces droits d'utilisation, affirmant qu'ils nuisent à l'abordabilité des logements pour les principaux occupants des logements accessoires, c'est-à-dire les personnes et les familles dont les revenus sont inférieurs à la moyenne.

Les défenseurs des droits d'utilisation municipaux relatifs aux services fournis aux appartements accessoires aménagés dans des maisons individuelles (groupes de résidents et administrations municipales) soutiennent que ces appartements imposent un fardeau financier accru aux infrastructures municipales, ce qui justifie l'application des droits. Les auteurs de cette étude examinent la validité et la justification des droits d'utilisation perçus pour les maisons individuelles comportant un appartement accessoire, et ils se penchent sur les méthodes d'évaluation et de mise en œuvre des droits d'utilisation.

Objectifs et méthodes

Les conclusions du rapport reposent sur les méthodes suivantes : une recherche documentaire, une étude de cas menée sur trois municipalités de Colombie-Britannique (un centre urbain, Victoria, une banlieue immédiate, North Vancouver, et une banlieue éloignée, Abbotsford); et des entrevues réalisées auprès de fonctionnaires municipaux clés. Dans chacune des municipalités, on a choisi un seul quartier représentatif pour procéder à un sondage en profondeur auprès des ménages.

Nous avons utilisé différentes méthodes pour déterminer l'incidence des services municipaux sur les appartements accessoires : analyse démographique, comptage de la

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

62750

consommation et frais unitaires relativement aux coûts en immobilisations et aux frais de fonctionnement. L'analyse de l'incidence des services municipaux sur les appartements accessoires dans les quartiers établis est fondée sur un examen des données démographiques historiques et sur une comparaison de la consommation de services municipaux par les maisons comportant des appartements accessoires et par celles qui n'en ont pas.

Résultats

On avait estimé que les maisons dotées d'appartements accessoires consommeraient deux fois plus de services municipaux que les maisons qui n'en possédaient pas. Or, l'échantillon qui a servi à l'étude a montré que ce n'était pas le cas. En général, l'appartement accessoire consommait une fois et demie moins de services municipaux qu'une maison individuelle.

Contexte

Depuis les années 1960, la densité de population des quartiers au Canada a tendance à diminuer en raison de plusieurs facteurs : le vieillissement de la population, la baisse du nombre d'enfants au sein des jeunes familles et le rétrécissement de la taille des ménages au fur et à mesure que les familles évoluent et que les enfants quittent le foyer familial. Bien que la demande de logements continue généralement d'augmenter, le nombre moyen de personnes par ménage diminue constamment et, par le fait même, entraîne des changements considérables sur le plan des besoins en matière d'habitation et de la demande en ce sens. Comme la famille de classe moyenne traditionnelle a de moins en moins de poids dans le marché de l'habitation, le marché doit répondre aux besoins de ménages plus petits et, souvent, moins en moyens comme les ménages de personnes seules, les familles monoparentales, les couples sans enfant, les ménages de personnes âgées et retraitées et les ménages qui partagent une habitation.

Avantages des appartements accessoires

Sur le plan de la politique municipale, de solides arguments favorisent les appartements accessoires comme façon de composer avec les changements en matière de besoins de logement. Ce genre d'habitation représente un mécanisme économique pour accroître l'offre de logements locatifs abordables sans nécessiter d'investissement substantiel de la part de l'administration locale. Dans les secteurs où la population est en déclin, les appartements accessoires peuvent permettre d'utiliser plus efficacement le parc résidentiel, les terrains et les services municipaux. Comparativement à des solutions de rechange plus coûteuses, comme la construction de nouveaux immeubles d'appartements, les appartements accessoires offrent un moyen graduel d'augmenter la densité résidentielle.

Pour les propriétaires-occupants, le revenu additionnel tiré d'un appartement accessoire offre d'importants avantages :

- il incite et aide les propriétaires-occupants à investir dans leur maison; ceux-ci participent ainsi à l'entretien et à la revitalisation du quartier;
- il contribue au financement de l'emprunt hypothécaire et de l'entretien pour les accédants à la propriété;
- il aide les aînés propriétaires à se sentir plus en sécurité chez eux, les locataires pouvant même contribuer à l'entretien de la propriété.

À l'échelle de la collectivité, les appartements accessoires revêtent aussi de nombreux atouts :

- ils augmentent la valeur de la propriété, ce qui engendre des revenus d'impôt foncier supérieurs tout en réduisant l'impôt municipal du propriétaire-occupant moyen;
- ils aident l'environnement en rendant les quartiers plus compacts, en préservant les terrains et en favorisant l'économie d'énergie pour ce qui est du transport et de l'occupation de l'habitation;
- ils créent des collectivités adaptables susceptibles de mieux combler les besoins de nature résidentielle et sociale des différents groupes démographiques tout au long du cycle de vie.

Répercussions des appartements accessoires sur les municipalités

En dépit d'avantages évidents, les appartements accessoires ne font pas l'unanimité à cause des perceptions négatives qu'ils suscitent quant aux conséquences pour les municipalités. Les collectivités qui croient que les propriétaires de maisons dotées d'un appartement accessoire ne paient pas leur juste part de l'impôt foncier s'opposent à ce type de logement en se fondant sur les arguments suivants : sur-population des quartiers et des écoles, problèmes de stationnement aigus et utilisation accrue des services d'eau, d'égout et de collecte des ordures ménagères. L'étude a toutefois fait ressortir que ces perceptions n'étaient pas vraiment fondées.

La popularité des appartements accessoires augmente avec la hausse des taux d'intérêt hypothécaires et des autres coûts liés à la propriété. Toutefois, la majorité des propriétaires-occupants n'ont pas du tout l'intention de transformer leur maison afin d'y aménager un appartement accessoire. Des enquêtes ont montré que la proportion des maisons comportant un appartement accessoire est minime, oscillant entre 6 % et 25 %.

En ce qui concerne l'impact sur les services municipaux et leurs coûts, le rapport conclut que les appartements accessoires n'ont pas d'effet négatif prononcé sur la municipalité. Comme la tendance est aux petits ménages, les appartements accessoires ne font généralement pas subir de fardeau additionnel aux infrastructures ou aux services municipaux au-delà des capacités prévues à l'origine. Par contre, en contribuant à freiner la réduction de la densité d'occupation des quartiers, les appartements accessoires peuvent absorber la capacité sous-utilisée et permettre une fourniture plus efficace de services comme l'eau, les égouts et la collecte des ordures, ainsi qu'une utilisation rationnelle des ressources.

Pour ce qui est des infrastructures, les appartements accessoires ont tendance à ne pas surcharger ces services, mais servent plutôt à compenser la baisse du nombre d'écoliers. L'effet sur le stationnement s'est avéré négligeable – en général, les personnes qui habitent dans un appartement accessoire ont moins de voitures que celles qui vivent dans des maisons individuelles isolées.

Bien que les répercussions des appartements accessoires varient en fonction du type de municipalité (faibles dans les centres urbains [Victoria], élevées dans les banlieues éloignées [Abbotsford] et quelque part entre les deux pour les banlieues immédiates [North Vancouver], la consommation de services dans l'ensemble s'est révélée légèrement supérieure. Les maisons comportant un appartement accessoire qui ont été étudiées ont consommé de 35 % à 63 % plus de services d'eau et d'égout que les maisons dépourvues de ce genre de logement. Elles ont produit de 36 % à 42 % plus de déchets et entraîné un accroissement de 27 % à 40 % de la possession d'automobiles garées sur les lieux.

Solutions de rechange à la perception de droits d'utilisation

Les droits d'utilisation sont la source de revenu municipale qui gagne le plus en popularité dans la foulée des pressions exercées pour éviter les augmentations d'impôt foncier. Par conséquent, on est de plus en plus porté à imposer des droits d'utilisation aux appartements accessoires relativement à des services comme l'eau et les égouts, la collecte des ordures ménagères et les infrastructures publiques. Deux méthodes sont utilisées pour évaluer les droits d'utilisation : droits basés uniquement sur l'utilisation des services ou comptage de l'utilisation, et droit fixe par logement (les appartements accessoires paient le même droit que les maisons individuelles peu importe l'utilisation). Étant donné que les appartements accessoires attirent habituellement les petites familles et les personnes seules, la consommation de services y est relativement faible, ce qui rend plutôt discriminatoire le principe du droit fixe.

Les municipalités pourraient adopter des façons de faire très différentes tout en tenant compte des pratiques locales et de facteurs d'ordre pragmatique :

1. Un système de droits d'utilisation tout à fait équitable, fondé sur les niveaux de consommation d'eau, d'utilisation des égouts et de production de déchets. Les municipalités sont quelque peu réticentes à opter pour ce moyen, car il implique des coûts additionnels associés à la pose et à l'administration de compteurs.
2. Fixer des tarifs annuels qui incluraient les coûts des services et mettre en place un mécanisme approprié permettant de déterminer les niveaux de consommation moyens.
3. Des droits combinés comportant des frais pour l'habitation et des frais de consommation. Cette méthode élimine complètement la nécessité de faire la distinction entre les maisons dotées d'appartements accessoires et celles qui en sont dépourvues par l'application d'un tarif de base à toutes les habitations, y compris les appartements accessoires. La consommation devrait alors être mesurée afin de pouvoir évaluer les coûts relatifs aux services excédentaires.
4. Pas de droits additionnels pour les appartements accessoires. Cela ferait suite à une décision de la part des municipalités d'utiliser les appartements accessoires comme un mécanisme pour accroître le nombre de logements abordables et éviter le fardeau administratif que représente la perception de droits d'utilisation.
5. Étendre aux appartements accessoires les droits d'aménagement municipaux exigés pour les nouveaux aménagements résidentiels afin de compenser les coûts d'infrastructure requis pour desservir le nouvel aménagement. La décision d'imposer des droits d'aménagement supplémentaires aux appartements accessoires dépendrait de l'effet qu'ils auraient sur ces coûts d'infrastructure. De nombreux facteurs doivent être pris en considération avant de fixer les droits additionnels associés aux appartements

accessoires et pour déterminer si ces logements devraient être considérés comme des habitations individuelles ou comme des appartements. On a établi que cette question devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre d'une autre étude.

Conclusion et recommandations

L'étude conclut qu'il n'existe pas de quartier typique quand on évalue les différentes options sur lesquelles on doit fonder les droits d'utilisation exigés pour les appartements accessoires. Il revient à la municipalité de déterminer si elle doit percevoir des droits supplémentaires pour les appartements accessoires et dans quelle mesure elle souhaite encourager ce genre de logement pour contribuer à combler les besoins en matière de logement abordable, ainsi que la méthode la plus logique compte tenu des circonstances locales et des priorités de l'administration. Si l'on décide de percevoir des frais additionnels, le montant de ces droits devra être juste et raisonnable et tenir compte à la fois de l'utilisation des services et de ce qu'il en coûte réellement à la municipalité.

Personne-ressource à la SCHL : Debra Wright

Bénéficiaire du programme de subventions de recherche : Vanessa Geary

Publications - Programmes de subventions de recherche

Ce projet a été réalisé (ou : réalisé en partie) grâce au soutien financier de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans le cadre de son Programme de subventions de recherche, subventions qui sont octroyées au terme d'un concours annuel. Les idées exprimées sont toutefois celles de l'auteur (ou : des auteurs) et non la position officielle de la SCHL. Pour en savoir plus sur ce programme, visitez le site Web de la SCHL à www.cmhc-schl.gc.ca ou communiquez avec l'administrateur du programme, par téléphone au (613) 748-2249, par courriel à erp@cmhc-schl.gc.ca, ou par la poste à : Administrateur du Programme de subventions de recherche, Division de la recherche, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 700 chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.cmhc-schl.gc.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

61170